



Canada

Rapport en vue de l'Examen Périodique Universel
du Conseil des droits de l'homme de l'ONU
Quatrième session: 2-13 Février 2009

Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ)
8 septembre, 2008

Introduction

1. La résolution des problèmes liés à la discrimination à l'encontre des groupes autochtones au Canada (Premières Nations, Inuit, Métis) se concentre actuellement sur le règlement des abus commis contre les enfants autochtones dans les institutions de formation connues sous le nom de « pensionnats indiens » (« Indian Residential Schools » - IRS), qui ont poursuivi une politique d'assimilation forcée pendant plus d'un siècle.
2. Bien que le Canada ne suive pas le processus de transition typique, qui entraîne généralement l'examen des violations massives passées, il adopte des mesures utilisées dans ce type de contexte. Celles-ci incluent une commission de vérité et réconciliation (CVR) et des réparations aux victimes à travers un programme administratif.
3. Les IRS étaient le résultat d'une politique ancienne et profondément traumatisante qui régissait les relations entre l'Etat et les peuples autochtones. Lancées en 1874, les pensionnats ont fait partie d'un système diffusé à l'échelle nationale, qui a fonctionné pendant plus de cent ans, mais de manière plus intensive encore entre les années vingt et le début des années soixante. Le dernier pensionnat, celui de Saskatchewan, a fermé en 1996. Les IRS ont été gérés différemment tout au long de leur histoire, en coopération avec le gouvernement canadien et les Eglises Anglicanes, Catholiques, Presbytériennes et l'Eglise Unie.
4. Les IRS ont constitué un système fortement répressif qui a conduit à des abus physiques (y compris à des violences sexuelles) et à anéantir de manière systématique l'identité culturelle des garçons et des filles autochtones. Les survivants accusent les écoles d'avoir eu des conséquences douloureuses, incluant la destruction des familles, l'affaiblissement des structures traditionnelles et des cultures autochtones et des traumatismes profonds qui conduisirent à des niveaux élevés de violence familiale et d'alcoolisme au sein des communautés autochtones.

5. Après des années de procès et de négociation, en 2006, les groupes autochtones ont obtenu des Eglises et du gouvernement canadien une série de mesures de réparations pour les survivants de ces pensionnats. L'Accord de Règlement des Pensionnats Indiens (« Indian Residential Schools Settlement Agreement » - IRSSA) est entré en vigueur en septembre 2007. Cet accord inclut des compensations financières, la création d'une commission de vérité et des mesures additionnelles relatives à la santé pour les survivants des IRS.

6. Le processus de règlement des revendications autochtones au Canada est un exemple utile et peut être considéré comme une étape vers l'affirmation des droits autochtones et la reconnaissance des abus passés. En fonction du succès de leur mise en oeuvre, ces mesures pourraient même encourager une transformation profonde des relations entre l'Etat et la population autochtone.

Vue d'ensemble du Règlement

7. L' IRSSA comprend les mesures individuelles et collectives suivantes:

- *Paiement d'expérience commune (Common Experience Payment - CEP)*: octroi d'une somme forfaitaire pour tous les anciens élèves des pensionnats dans le but de reconnaître les dommages causés au groupe. Les anciens élèves, qui ont passé au minimum une année scolaire dans un de ces pensionnats, sont habilités à recevoir une indemnisation d'un montant de CAN\$ 10000, plus CAN\$ 3000 pour chaque année supplémentaire. CAN\$ 1.9 milliard ont été mis de côté pour couvrir ces indemnisations directes. En août 2008, le gouvernement avait reçu près de 95000 demandes et octroyé des indemnisations à quelques 68000 survivants.
- *Processus d'évaluation indépendant (Independent Assessment Process)*: disponible en plus du CEP, prévoit une indemnisation qui peut atteindre jusqu'à CAN\$ 275000 pour violence sexuelle, abus physique grave ou autres exactions qui ont entraîné de conséquents dommages psychologiques.
- *Commission de Vérité et Réconciliation (CVR)*: CAN\$ 60 millions ont été prévus pour mener à bien des travaux sur cinq ans, afin de créer un forum pour révéler au grand jour les expériences des survivants et faire connaître au public les conditions de vie dans les IRS et leurs conséquences.
- *Guérison*: CAN\$ 125 millions en faveur de la Fondation Autochtone de Guérison (« Aboriginal Healing Foundation ») pour des initiatives se rapportant à la mémoire et au renouvellement spirituel ; les entités religieuses impliquées dans la gestion des IRS contribueront à hauteur de CAN\$ 100 millions, soit en liquide soit sous forme de services.

- *Commémoration*: CAN\$ 20 millions pour l'organisation d'événements et la mise en place d'initiatives de commémoration afin d'assurer la reconnaissance publique des impacts des IRS.

8. Le gouvernement a également présenté des excuses aux groupes autochtones affectés par les IRS. Elles ont été formulées lors d'une session solennelle de la Chambre des Communes canadienne le 11 juin 2008. Dans son discours, le gouvernement a reconnu que :

- Les IRS séparaient les enfants de leurs familles dans le but explicite de les isoler de leur environnement culturel et de les assimiler à la culture dominante.
- Les IRS étaient basées sur l'idée que la culture dominante était supérieure à la culture autochtone et que celle-ci devait complètement disparaître. De fait, les IRS prévoyait de «tuer l'Indien au sein de l'enfant».
- Les IRS ont interdit les pratiques culturelles autochtones et ont essayé de supprimer leurs langues.
- Les IRS ont négligé leurs obligations de base vis-à-vis des élèves, en particulier concernant la santé et l'alimentation, ce qui a conduit à de nombreux décès et maladies.
- Les IRS ont eu un impact négatif durable sur les cultures autochtones, leur héritage, leurs langues et le bien-être des survivants.

9. Les excuses du gouvernement, appuyées par tous les partis politiques, ont conduit ce dernier à veiller à la mise en œuvre de l'IRSSA et du travail de la CVR. Établie le 1er juin 2008, la CVR est la première au monde à avoir à traiter exclusivement des crimes commis contre des enfants et des groupes autochtones. Et, puisqu'elle a été installée dans un pays qui n'est pas en phase de transition (soit post-conflituelle, soit post-dictatoriale), elle constitue un précédent important dans la prise en compte de l'injustice historique.

10. La CVR fournira aux anciens élèves et à toute personne affectée par les IRS une occasion de partager leurs expériences personnelles d'une façon respectueuse et culturellement appropriée. Elle recherchera et examinera les conditions sous-jacentes à la naissance des IRS et donnera aux survivants la possibilité de partager un segment significatif de l'histoire canadienne, toujours inconnu de la plupart des citoyens. La CVR élaborera un rapport et des recommandations qui s'adresseront aux parties à l'IRSSA et à tous les Canadiens. Elle organisera sept événements nationaux dans différentes régions du Canada et soutiendra des événements locaux conçus par les communautés pour répondre à leurs besoins particuliers. Tous les anciens élèves et leurs familles, même s'ils choisissent de quitter l'IRSSA, peuvent participer aux activités de la Commission.

Tendances positives

11. La négociation de l'IRSSA est un modèle de travail constructif mené par un gouvernement et les parties intéressées. Pendant des années de travail et de consultation mutuelle, la question de la réparation pour le legs des IRS a été examinée et a conduit à un accord majeur. La participation active des groupes autochtones représentatifs garantit la durabilité de l'accord.

12. La Cour Suprême canadienne a abordé la question des droits autochtones et de la capacité du gouvernement à légiférer en la matière pour la première fois dans la décision *Sparrow* (1990). Dans cette affaire, et dans d'autres depuis, la Cour Suprême a décidé que la compétence gouvernementale à légiférer sur les peuples autochtones devait être compatible avec ses obligations concernant l'affirmation et la reconnaissance des droits indigènes. En conséquence, la législation canadienne sur les questions autochtones est soumise à l'examen constitutionnel. La jurisprudence constitutionnelle sera donc un instrument utile pour la mise en œuvre appropriée de l'IRSSA et du travail de la CVR.

13. Le fait qu'environ 68000 individus aient déjà reçu leur compensation prouve que le processus de réparations n'est pas compliqué au niveau administratif pour les victimes, et que le gouvernement est attentif à ce que celles-ci reçoivent la compensation sans retard.

14. Les excuses du gouvernement étaient exhaustives, solennelles et explicites. Elles ont inclus la reconnaissance, l'expression du regret et l'engagement à la non réitération des faits. Ces excuses constituent une base adaptée pour analyser davantage les causes structurelles des abus des IRS et de la marginalisation des Autochtones.

15. La CVR adopte une approche délibérée et planifiée de son travail et mène des stratégies de communication auprès des groupes autochtones. La Commission tient à son indépendance et a entrepris de vastes travaux préparatoires plusieurs mois avant son établissement formel. Elle a évalué et s'est servie des expériences d'autres commissions de vérité de part le monde.

Préoccupations

16. Bien qu'il existe des raisons d'être optimiste, il subsiste quelques questions spécifiques quant à la prise en compte des injustices historiques au Canada qui requièrent encore de l'attention.

17. En particulier, l'IRSSA et le travail de la CVR ne mentionnent pas la possibilité de poursuivre pénalement des personnes qui peuvent être encore vivantes et furent responsables de crimes contre des enfants autochtones. En fait, le Règlement n'identifie pas formellement l'ampleur de la conduite criminelle, qui est vue de manière générique comme « des sévices et des préjudices » commis dans les IRS.

18. En outre, bien que la CVR soit mandatée pour faire une reconstruction historique complète du développement des IRS, il est explicitement interdit de nommer les

personnes responsables. Son accès aux témoignages, ou l'utilisation qu'elle peut en faire, est sévèrement restreint si ledit témoignage fournit des informations au sujet de présumés responsables. Le respect d'un procès équitable et des garanties procédurales est essentiel; cependant, le mandat de la CVR laisse ouverte la question de savoir si de telles restrictions ne contreviennent pas au but fondamental de la connaissance complète de la vérité. Il n'est pas clairement spécifié dans le mandat si la CVR a même la possibilité de rendre compte à la justice pénale de toute information intéressante qui pourrait lui parvenir.

19. La CVR a été établie avec un clair appui institutionnel des organismes gouvernementaux qui s'est exprimé à travers l'attribution de locaux et la mise à disposition de personnel. Cependant, cet arrangement a conduit à remettre en question, au début de son travail, l'indépendance opérationnelle de la Commission vis-à-vis du gouvernement.

20. Le programme de réparations établi par l'IRSSA présente peu d'opportunités de reconnaître explicitement les préjudices subis de manière individuelle. Même s'ils sont généreux en terme économique, les programmes de réparations qui ne reconnaissent pas clairement les injustices subies échouent à satisfaire les victimes des violations de droits de l'homme. Les survivants canadiens reçoivent individuellement des paiements après un processus relativement simple, mais leur espoir de reconnaissance individuelle n'est souvent pas pris en compte ou remis à plus tard.

21. Le programme de réparations ne s'attache pas à rectifier le mal collectif provoqué par les IRS. En outre, le gouvernement a refusé de considérer des préjudices telle que la perte de la langue et de la culture dans le cadre des réparations.

22. Bien que le processus canadien marque une étape significative vers l'affirmation des droits autochtones, il est étonnant que le pays ait voté contre la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones, pourtant largement soutenue, et adoptée par l'Assemblée Générale de l'ONU le 13 septembre 2007.

Recommandations et défis

23. Afin d'assurer la meilleure mise en œuvre possible de l'Accord, les mécanismes prévus dans l'IRSSA devraient examiner certaines questions importantes, comme la situation des individus qui ont pu être exclus des bénéfices de l'accord, même s'ils ont résidé dans des IRS. Les raisons de ces exclusions involontaires peuvent provenir des définitions restrictives aux fins de l'accord, ou encore de la manière dont la liste des IRS a été négociée. Cependant, l'IRSSA a intégré des mécanismes qui permettent sa propre clarification et amélioration ; ceux-ci devraient être employés.

24. Le gouvernement canadien devrait s'engager à diffuser la demande solennelle de pardon du 11 juin 2008, comme une composante intégrale des réparations, auprès de chaque victime et des institutions représentatives des groupes autochtones. Ceci donnerait

au processus de réparations l'indispensable élément de reconnaissance symbolique qui lui fait défaut.

25. Le gouvernement devrait assurer et respecter la pleine indépendance de la CVR. Les commissaires sont les seuls responsables de l'interprétation appropriée de leur mandat, donnant la priorité à une vision holistique du droit des victimes à la vérité, la justice et à des réparations. Aucune administration nationale ne devrait interférer contre cette tâche essentielle mais, au contraire, coopérer.

26. La CVR doit continuer à fonctionner en toute indépendance. Elle doit envisager son travail comme faisant partie d'un processus holistique de rétablissement des relations entre le Canada et les groupes autochtones, comprenant les réparations intégrales et la justice. La Commission devrait concevoir les mécanismes adéquats pour s'assurer que toute information d'intérêt pour la justice pénale ne soit pas perdue et que la bonne exécution du droit ne soit pas entravée. La Commission devrait toujours donner la priorité aux droits et aux besoins des victimes, concevoir de manière créative des procédures pour obtenir des témoignages, et identifier les expériences des femmes et des jeunes affectés de manière intergénérationnelle par les IRS.

27. Comme complément aux différentes formes de réparations déjà octroyées, le gouvernement canadien devrait s'engager à offrir des réparations collectives et à aborder les questions de la revitalisation de la langue, de l'accès à la terre et de la préservation culturelle. Le Canada devrait s'assurer que les réparations peuvent transformer les conditions sociales qui maintiennent les groupes autochtones dans une position marginale. Par conséquent, l'IRSSA ne doit être considéré que comme un élément d'une approche plus globale qui devrait inclure l'identification du préjudice collectif, la conception et l'exécution de réparations collectives. Le Canada a déjà un précédent en la matière avec les Accords de Kelowna de 2005, qui ont dérivé d'un processus consultatif entre le gouvernement et les groupes autochtones visant à assurer la pleine jouissance par ces derniers de leurs droits sociaux, économiques et culturels.

28. Comme conséquence logique du processus d'affirmation et de reconnaissance des droits autochtones, et en réponse au défi posé par la mise en place d'un nouveau rapport avec sa population indigène, le Canada devrait lancer de vastes consultations internes quant à son engagement par rapport à la Déclaration de l'ONU sur les Droits des Peuples Autochtones.